S/2018/674

الأمم المتحدة



Distr.: General
6 July 2018
Arabic
Original: English

رسالة مؤرخة ٥ تموز/يوليه ٢٠١٨ موجهة من الأمين العام إلى رئيس مجلس الأمن

يشرفني أن أشير إلى قرار مجلس الأمن ٢٣٧٢ (٢٠١٧) الذي طلب مني فيه المجلس إجراء تقييم شامل لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والعمل على نحو وثيق مع الاتحاد الأفريقي والحكومة الاتحادية الصومالية. وقد كان الهدف من الاستعراض هو تقييم الفترة الانتقالية في الصومال حتى الآن، وتقديم توصيات بشأن الانتقال التدريجي من بعثة الاتحاد الأفريقي إلى المسؤولية الأمنية الصومالية، بما في ذلك خلال الفترة الانتخابية، مع وضع قدرات قوات الأمن الصومالية موضع الاعتبار.

وبناء على توصيات المبعوثين الخاصين للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، بشأن تمويل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، نُفذت بعثة الاستعراض المشتركة في الفترة من ١٠ إلى ١٩ أيار/مايو ٢٠١٨. وقد اشترك في قيادة البعثة إدارة الأمم المتحدة لعمليات حفظ السلام، وشعبة عمليات دعم السلام التابعة للاتحاد الأفريقي، وشملت خبراء من العسكريين، والشرطة، والسياسيين، وخبراء في مجال حقوق الإنسان واللوجستيات من إدارة الشؤون السياسية، وإدارة الدعم الميداني، ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ومكتب الأمم المتحدة إلى الاتحاد الأفريقي، ومفوضية الاتحاد الأفريقي، وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. وشارك في البعثة أيضا الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الأمم المتحدة التي هي شركاء رئيسيون في الأمن في الصومال.

كذلك جرى تمثيل جميع البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وشارك في الاستعراض جميع قادة القطاعات في البعثة، وقائد القوة بالإنابة، ومفوض شرطة البعثة بالإنابة، إلى جانب الممثل الخاص لرئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي إلى الصومال، فرانسيسكو ماديرا.

وعُقدت مشاورات، بما في ذلك مشاورات بشأن الخطة الانتقالية للصومال، مع جهات فاعلة وطنية، كمستشار الأمن الوطني، ورئيس أركان قوات الدفاع، وممثلين آخرين من الجيش الوطني الصومالي، ومع شركاء دوليين في مقديشو وأديس أبابا. وقدمت بعثة الاستعراض المشتركة أيضاً إفادة إلى الرئيس محمد عبد الله محمد فارماجو. وبسبب التطورات السياسية المستمرة والمتداخلة، بما في ذلك عقد اجتماع لمجلس التعاون بين الولايات، الذي كان مؤلفًا من قادة الولايات الأعضاء في الاتحاد أثناء فترة الاستعراض المشترك، لم تتمكن البعثة من زيارة الولايات الأعضاء الاتحادية.

وقد نظر مجلس السلام والأمن التابع للاتحاد الأفريقي في نتائج وتوصيات الاستعراض المشترك في جلسته ٧٨٢ المعقودة في ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٨.



18-11230 (A) 120718 130718



النتائج الرئيسية

بوجه عام، أحرز الصومال تقدما كبيرا خلال السنوات العشر الماضية. وكانت بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ذات أهمية حيوية في هذه الرحلة. فقد ظلت توفر الأمن الذي سمح بتطور العملية السياسية، ومكّن الأمم المتحدة والشركاء الدوليين من مواصلة وجودهم، والاضطلاع بمهامهم دعما لبناء السلام وبناء الدولة في الصومال. واضطلعت البعثة بدور هام في تأمين العملية الانتخابية لعام ٢٠١٦ في جميع أنحاء الصومال، وهي العملية التي أتاحت الانتقال السلمي للسلطة إلى الإدارة السياسية الاتحادية الحالية تحت قيادة الرئيس فارماجو ورئيس الوزراء حسن علي خيري. وستكون بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال أيضا شريكا ضرورياً لإتاحة إجراء الانتخابات المقبلة المتوخاة للفترة ٢٠٢٠/٢٠٢١، وفقا لخارطة الطريق السياسية للصومال.

وبالرغم من التطورات الإيجابية الكبيرة التي شهدتها الحكومة الاتحادية الحالية، ومن ذلك الاتفاق المتعلق بهيكل الأمن الوطني في الصومال، لا يزال التقدم قابلا لأن ينعكس مساره. فلا تزال حركة الشباب تشكل تهديدا قويا، حيث تُظهر باستمرار قدرتها على تنفيذ هجمات إرهابية فتاكة ضد المدنيين، وقوات الأمن الصومالية، وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. كذلك فإن استمرار الانقسامات الإقليمية والعشائرية، إلى جانب انتشار الأسلحة في البلد، وغياب سيادة القانون، يشكل عائقا مزمنا أمام الجهود الرامية إلى منع العنف والنزاعات المسلحة. ولا يزال الوجود المحدود، والمستمر، رغم ذلك، لجماعة مسلحة منتسبة إلى تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) يشكل مصدر قلق كبير. وقد تصاعدت حدة النزاع الذي لم يحسم بعد بين الصومال و ''صوماليلاند'' ليصبح نزاعاً بين بونتلاند و ''صوماليلاند'' في منطقة سول المتنازع عليها، فأودى بحياة العشرات من الصوماليين، وشرد نحو ١٠ ٠٠٠ شخص في الأسابيع الأخيرة.

ويواجه الصوماليون أيضاً تحديات جديدة. فالخلافات السياسية الداخلية تتفاقم بسبب المنافسات الدولية التي أدت إلى نشوء خصومات بالوكالة في الصومال. وهذا، من ناحيته، يؤثر على العلاقات الهشة بين الحكومة الاتحادية في الصومال والولايات الأعضاء في الاتحاد، ويغرس، من ثمّ، بذوراً لانقسامات أعمق بين الصوماليين. وبسبب هذا الاحتكاك بين الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد، فقد ظل التقدم المحرز في سياق النظام الاتحادي، بشأن جملة أمور منها إضفاء الطابع الرسمي على مركز الولايات الأعضاء في الاتحاد، والاتفاق على نموذج انتخابي، وتسريع إنشاء قطاع أمني صومالي متحد ومتكامل، محدوداً. وعلاوة على ذلك، أدت الاختلافات بين الحكومة الاتحادية، والكتل البرلمانية، وعناصر المعارضة، إلى تفاقم الانقسامات القائمة منذ فترة طويلة بين العشائر في ما يتعلق بالتمثيل على مستوى القيادة، وزادت حدة عدم الاستقرار وخطر العنف.

ونظراً لعدم تحقق مصالحة الوطنية، وعدم وجود دستور منقح يحدد التسوية السياسية النهائية، والمبادئ الأساسية لدولة اتحادية، فإن الموقع الاستراتيجي للصومال، وأهميتها الجيوسياسية المتزايدة، يجعلانها عرضة بصورة مطردة للتأثير والتدخل الخارجيين. وهذه حالة خطيرة تؤكد الحاجة الملحة إلى التوصل إلى اتفاقات بين قادة البلد بشأن المسائل الرئيسية، من قبيل تقاسم السلطة والموارد، فضلا عن توافر ترتيبات أمنية مفصلة.

وعلى الصـعيد الاقتصـادي، أحرز الصـومال تقدما في طريقه نحو تصـفية المتأخرات، وفي تنفيذ إصلاحات مالية تمكّنه من اجتذاب الهبات واستعادة الحصول على التمويل من المؤسسات المالية الدولية. فالجهود التي تبذلها الحكومة الاتحادية لزيادة الإيرادات تؤتي ثمارها، وهو ما يحسّــن احتمالات أن يصـــبح الصومال قادرا على دعم قطاعه الأمني من الناحية المالية في المستقبل. ولكن على الرغم من الاستثمارات الكبيرة التي يوظفها المجتمع الدولي، والإنجازات الجديرة بالثناء، ولا ســـيما تلك التي حققتها قوات داناب الخاصـــة، والأجهزة الأمنية في جوبالاند وبونتلاند، فإن قوات الأمن الصـــومالية في منطقة عمليات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصـومال تفتقر كثيراً إلى القدرات، وإلى الهياكل، والرقابة المؤسسية، والدعم، لتصبح قادرة على تولي المسؤولية الأمنية. وسوف يتعين بناء الهياكل الأساسية الأمنية بدعم من المجتمع الدولي، ومن ثم يجري تدعيمها تدريجياً من قبل الحكومة الاتحادية. وســـيكون النجاح في بناء الثقة بين الحكومة الاتحادية والولايات الأعضـــاء في الاتحاد، وكذلك مع الجمهور، أمراً حاسماً في إحراز تقدم. فبدون هذه الثقة، لن يتأتى للاستثمار في القدرة الأمنية الصـومالية الوقوف على أسـس راسـخة. وتظل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصــومال عنصـراً لا غنى عنه لتوفير الأمن، وتهيئة الحيز اللازم لتطور العملية السـياسـية، إلى أن تستطيع المؤسسات الأمنية الصومالية الاضطلاع بهذه المسؤولية.

وتوفر الخطة الانتقالية للصومال فرصة حقيقية لتوحيد جميع مسارات الأنشطة المتصلة بالعمليات العسـكرية، وعمليات الشـرطة، وبناء القدرات المؤسـسـية، وتحقيق الاسـتقرار في إطار جهد شـامل يبذل في إطار امتلاك الصوماليين زمام أمورهم. غير أن ثمة نقصاً كبيراً في القدرات والموارد اللازمة لتنفيذ أولويات الخطة على نحو كاف، وتحسين التنسيق بين القيادات المدنية والعسكرية، وبين الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد، وفي ما بين الشركاء الدوليين الذين يقدمون الدعم في المجال المالي ومجال بناء القدرات.

وقد بيّن الاستعراض المشترك أن بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال تضطلع بدور متواصل في تنفيذ المهام ذات الأولوية، على النحو الوارد في القرار ٢٣٧٢ (٢٠١٧) في جميع القطاعات، وهي مهام بالغة الأهمية لتحقيق الأهداف الاســتراتيجية، وهي تســليم المســؤوليات الأمنية بصــورة تدريجية إلى قوات الأمن الصومالية، والحد من التهديد الذي تشكله حركة الشباب وغيرها من جماعات المعارضة المسلحة، ومساعدة قوات الأمن الصومالية في توفير الأمن للعملية السياسية والاستقرار وتحقيق المصالحة وبناء السلام.

وفي ما يتعلق بإجراء الانتخابات في الفترة ٢٠٢٠/٢٠٢١، سيكون وجود بعثة الاتحاد الأفريقي، إلى جانب قوات الأمن الصـــومالية، ضــروريا أيضـــا، حيث يُتوقع أن تكون قوات الأمن الصـــومالية قد اكتسبت قدرة كافية للاضطلاع بدور قيادي في توفير الأمن للانتخابات.

لقد قدم العنصر المدني في البعثة مساهمة هامة في دعم العملية السياسية، إلى جانب وظائفه المدنية الأخرى المتعلقة بالدعم الإنســاني والشــؤون المدنية وحقوق الإنســان. وقد تعاونت البعثة على نحو وثيق مع بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال (بوصفها الكيان الرائد في دعم العملية السياسية)، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، والدول الأعضاء ذات الصلة. وستجري مفوضية الاتحاد الأفريقي تقييما للعنصر المدني لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال الذي سيشمل مسح الانتشار الحالي للعاملين المدنيين في البعثة، وتحديد القيمة المضـــافة التي يمكن أن تحققها البعثة في دعم العملية الســـياســـية، بما في ذلك ما يتعلق بالحاجة إلى أن تكون موجودة في المناطق الرئيســـية لتكمل وجود بعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

التطورات التي طرأت منذ الاستعراض المشترك السابق والقرار ٢٣٧٢ (٢٠١٧)

بناء على رغبة الحكومة الاتحادية الصومالية في تسلّم المسؤوليات الأمنية من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وإن كان ذلك تدريجيا، بواسطة عملية تسليم تقوم على أساس الأوضاع القائمة، فإن القرار ٢٣٧٢ (٢٠١٧) يعكس نية مجلس الأمن في السعي إلى وضع استراتيجية خروج لبعثة الاتحاد الأفريقي بعد عشر سنوات من انتشارها. وقد شكل ذلك القرار تحولا في التركيز الاستراتيجي من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال إلى بناء القوات الصومالية، بهدف نقل المسؤولية الأمنية من البعثة إلى قوات الأمن الصومالية. ولذلك، فقد عرض القرار على الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد مهمة تحديد أولوياتها المتعلقة بالانتقال، بالتشاور مع بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والبلدان المساهمة بقوات فيها، ومع الشركاء الدوليين. وبهذه الطريقة، يمكن أن توائم بعثة الاتحاد الأفريقي والجهات المانحة جهودها لدعم هذه الأولويات المتفق عليها، وضمان تحقيق عملية تسليم مستدامة.

غير أن القدرة الحقيقية لقوات الأمن الصومالية لم تكن معروفة، في وقت إجراء الاستعراض المشترك في عام ٢٠١٧، لم تكن الخطط المتعلقة بالانتقال واقعية. وعلى الرغم من وضع وتنفيذ خطة استقرار لمقديشو يتولى أمرها الصوماليون أنفسهم، فقد عانى الصومال من أسوأ هجوم إرهابي في تاريخه، وكان ذلك في مقديشو، في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٧، وهي عملية أودت بحياة ما يزيد عن ٥٠٠ شخص، وخلفت عدداً كبيراً من الجرحى. وقد كان من شأن ذلك الهجوم، الذي نُسب إلى حركة الشباب، أن بيَّن بوضوح أوجه القصور في مجالات القدرات والقيادة والسيطرة لدى قوات الأمن الصومالية. وأعقب ذلك هجمات أخرى قاتلة شنتها حركة الشباب على أهداف مدنية وعسكرية في مقديشو وأجزاء أخرى من البلد. وتُظهر هذه الهجمات بوضوح أن التسليم المبكر سيكون محفوفا بالمخاطر، وأن استمرار وجود بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ضروري خلال المرحلة الانتقالية، في ما يبني الصومال قدرة قواته ومؤسساته الأمنية ويستعد للانتخابات في الفترة ٢٠٢٠/٢٠٢١.

ومن أجل تقييم القدرات الأساسية لقوات الأمن الصومالية، واستجابة لطلب المجلس الوارد في قراره ٢٣٧٢ (٢٠١٧)، في هذا الصدد، تولت الحكومة الاتحادية، بالاشتراك مع بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والأمم المتحدة، والشركاء الدوليين، قيادة عملية تقييم للتأهب التشغيلي للجيش الوطني الصومالي في عام ٢٠١٨. وقد خلص التقييم إلى أن الجيش الوطني الصومالي، من حيث عدد أفراده وتدريبه وتجهيزه في الوقت الحاضر، هو قوة هشة ذات قيادة وسيطرة وقدرات عسكرية ضعيفة للغاية. وعلى الرغم من عمليات التدريب المتعددة التي نُفذت في السنوات الأخيرة، يفتقر الجيش الوطني الصومالي إلى مبدأ مشترك ومعايير تدريب مشتركة؛ وهو سيء التجهيز للغاية، وغير مكتف ذاتياً؛ ولا تكاد تتوافر لديه هياكل أساسية، بما في ذلك الخدمات الطبية على مستوى الكتائب والألوية. وفي العديد من المجالات، فإن هذا الجيش راكد تماما، ويتسم بطبيعة دفاعية، ويقتصر على البقاء في الأرض التي يشغلها، ولا تتوافر لديه القدرة على الاحتفاظ بالمناطق المستعادة حديثاً، أو منع حركة الشباب من الاستيلاء على أراضٍ مرة أخرى. وفي ٢٩ أيار/مايو ٢٠١٨، أيّد رئيس أركان قوات الدفاع في الصومال استنتاجات تقييم التأهب التشغيلي الواردة في مذكرة موجهة إلى رئيس الجمهورية، ورئيس الوزراء، ووزير الدفاع.

وعلى الرغم من إحراز تقدم في تنفيذ نموذج الشرطة الجديد للبلد، فقد كشف تقييم للتأهب التشغيلي أن قوة الشرطة الصومالية كانت متمركزة بكاملها تقريبا في مقديشو، وكشف أيضا عن ثغرات خطيرة في ما يتعلق بالموارد البشرية والهياكل الأساسية والمعدات واللوجستيات. وقد بلغ العديد من الضباط سن التقاعد، وهناك عدة وحدات لا تعمل. ولم يشمل التقييم أجهزة الشرطة الحكومية أو القوات الإقليمية المقرر إدماجها في قوات الدراويش للشرطة العسكرية.

وهناك تقييم آخر للتأهب التشـــغيلي للقوات الإقليمية في الولايات الأعضـــاء في الاتحاد يجري تنفيذه حاليا، ويُتوقع أن ينجز بحلول نهاية عام ٢٠١٨. وينص الهيكل الأمني على ضـــرورة إدماج القوات الإقليمية في الجيش الوطني الصـــومالي، أو اســـتيعابها ضـــمن قوات الدراويش، وفقا للأعداد المأذون بها. وفي شـــباط/فبراير ٢٠١٨، وافق مجلس الأمن الوطني على أن تقدم الحكومة الاتحادية الدعم على نطاق واسـع إلى أجهزة الشـرطة في الولايات الأعضـاء في الاتحاد، بما في ذلك قوات الدراويش التي كانت تنفذ عمليات ضـد حركة الشـباب، إلى جانب الجيش الوطني الصـومالي. ويظل التقدم المحرز في هذا الصـدد محدودا جداً.

وفي الوقت نفسـه، وتمشـيا مع قرار مجلس الأمن ٢٣٧٢ (٢٠١٧)، أجرت بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، بحلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، تخفيضاً في الأفراد العسكريين بمقدار ١٠٠٠ فرد، وأحرزت تقدما بإضـافة ٥٠٠ فرد من أفراد الشـرطة نحو تحقيق مجموع العدد المأذون به، وهو ١٠٤٠ فرد. وفي الوقت الحاضر، ينتشر ٧١٨ فرداً من أفراد شرطة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، بما في ذلك ثلاث وحدات من أصل وحدات الشرطة المشكلة الخمس المأذون بها، مع زيادة قوامها ليبلغ ١٦٠ فرداً لكل منها. وعملاً بالقرار ٢٣٧٢ (٢٠١٧)، ينبغي إجراء تخفيض آخر في عدد الأفراد العســكريين بمقدار ١٠٠٠ فرد بحلول ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

الخطة الانتقالية

في أعقاب المؤتمر الأمني المعقود في مقديشـــو في ٤ كانون الأول/ديســـمبر ٢٠١٧ لتقييم التقدم المحرز والتحديات التي تواجَه في تنفيذ هيكل الأمن الوطني، تولّت الحكومة الاتحادية، في شـــراكة وثيقة مع الولايات الأعضاء في الاتحاد، وضع الخطة الانتقالية للصومال. وشارك في وضع الخطة ممثلو الولايات الأعضاء في الاتحاد، والاتحاد الأفريقي، والبلدان المساهمة بقوات، والأمم المتحدة، وشركاء دوليون آخرون.

وتوفر الخطة الانتقالية إطاراً اســـتراتيجياً للتســـليم التدريجي للمســـؤولية الأمنية من بعثة الاتحاد الأفريقي في الصـــومال إلى مؤســـســـات الأمن الصـــومالية، في ثلاث مراحل، على مدى الســـنوات الأربع القادمة، حتى كانون الأول/ديسـمبر ٢٠٢١. وهي تحدد الأولويات والمعالم والمؤشـرات والشـروط الرئيسـية للمرحلة الانتقالية في إطار رؤية صـومالية (سـواء على الصـعيد الاتحادي أو دون الاتحادي) للأمن. ووفقا للاتفاق المبرم بين جميع أصـحاب المصـلحة على أن تكون الخطة شـاملة، فإن الخطة تنقسـم إلى ما يلي: (أ) الأنشـطة التنفيذية، بما في ذلك تحديد وترتيب الأولويات للمواقع التي سـوف تتولى فيها المؤسـسـات الأمنية الصـومالية المسـؤولية الكاملة عن الأمن، بطرق منها نشـر القوات المحددة في هيكل الأمن الوطني؛ و (ب) بناء القدرات المؤســســية، وهو ما يســتتبع تنفيذ خطط وبرامج لهذا الغرض، ومنها هيكل الأمن الوطني، والتوصيات الصادرة عن تقييمات التأهب التشغيلي، وإصلاح أجهزة الشرطة والقضاء، والخدمة المدنية؛ و (ج) أنشـــطة الدعم التي تتضـــمن مواءمة الجهود المبذولة خارج نطاق الأمن من أجل تهيئة الظروف اللازمة لتحقيق ســـلام مســـتدام، بطرق منها تحقيق الاســـتقرار وتعزيز الإدارة المحلية، وســـيادة القانون، والمصـالحة، والوسـاطة، والأنشـطة الاجتماعية والاقتصـادية، والأنشـطة الرامية إلى منع ومكافحة التطرف العنيف.

وقد تضمنت الخطة الانتقالية آراء الولايات الأعضاء في الاتحاد والجهات المعنية الأخرى صاحبة المصلحة، ومن بينها ممثلو مجالس الأمن الإقليمية، والجيش الوطني الصومالي، والبلدان المساهمة بقوات في القطاعات التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وشرطة البعثة، والشركاء الدوليون. وقد تولى مستشار الأمن الوطني عرض الخطة الانتقالية التي أُقرت في الجلسة ٧٦٩ لمجلس السلام والأمن الأفريقي المعقودة في ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١٨، ثم عرضت هذه الخطة وأقرت في اجتماع رفيع المستوى للمجتمع الدولي بشأن الأمن عقد في بروكسل، بلجيكا، في ٢ أيار/مايو ٢٠١٨، وهو الاجتماع الذي وفر أيضا منبرا للحكومة الاتحادية لتسلط الضوء على الأهداف الرئيسية للمرحلة الأولى من خطة العمل التي تمتد حتى منتصف عام ٢٠١٩. وقد وافق مجلس الأمن الوطني على الخطة في جلستيه المعقودتين في بيدوا في٣ و ٤ حزيران/يونيه ٢٠١٨. وجرى الاتفاق على ثلاثة مجالات ذات أولوية للمرحلة الأولية للتنفيذ، وهي ما يلي: (أ) الاستاد في مقديشو؛ و (ب) مدينة ليغو في ولاية الجنوب الغربي؛ و (ج) الطريق بين مقديشو وبيدوا.

وفي أثناء بعثة الاستعراض المشترك، أعربت بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والبلدان المساهمة بقوات، والشركاء الرئيسيون في مجال الأمن، عن دعمهم الكامل للخطة الانتقالية. واتفق جميع أصحاب المصلحة على أن الخطة توفر رؤية وتوجيهاً استراتيجياً للعملية التي يمكن بموجبها القيام بتسليم تدريجي للمسؤولية الأمنية من البعثة إلى المؤسسات الأمنية الصومالية. وهناك جهود تفصيلية جارية للتخطيط والتنفيذ من الناحية التشغيلية، وهو ما سيتطلب مواءمة الجهود التي تبذلها الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد، والعنصر العسكري وعنصر الشرطة في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، والشركاء الدوليون، في إطار نهج كلي يشمل الأفراد العسكريين وأفراد الشرطة، والدعم، وتحقيق الاستقرار، وسيادة القانون، والعناصر غير الأمنية، في إطار الجوانب الثلاثة للخطة الانتقالية. ولتحقيق هذه الغاية، يوصي الاستعراض المشترك بمواصلة تعزيز التنسيق بين العمليات العسكرية والجهود المتصلة بتحقيق الاستقرار، مع التركيز على أنشطة الشرطة، وسيادة القانون، والقضاء، بما في ذلك المحاكم ومكاتب الادعاء العام، والمرافق الإصلاحية، وآليات حماية حقوق الإنسان، وتوفير الخدمات الأساسية للسكان. وقد جرى الاتفاق، خلال الاستعراض المشترك، على ضرورة أن تستفيد بعثة الاتحاد الإفريقي، والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، والشركاء الآخرون، استفادة كاملة من هياكل التنسيق القائمة، في إطار النهج الأمني الشامل. وينبغي أن تسترشد جميع الجهات الفاعلة بالأطر الصومالية القائمة على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات في ما يتعلق بالانتقال والاستقرار والمصالحة.

فتنفيذ الخطة الانتقالية في المجالات الثلاثة ذات الأولوية في المرحلة التجريبية هو فرصة لاختبار مدى فعالية النهج الشامل لعملية الانتقال، وإنشاء نموذج للمواقع والعمليات في المستقبل. ومن المهم أيضا أن يستمر التقدم المحرز في ما يتعلق بالمهام والأولويات الأخرى للمرحلة الأولى من الخطة الانتقالية، بالتوازي مع تخطيط وتنفيذ الخطة في المواقع الثلاثة ذات الأولوية.

واستنادا إلى المشاورات المتعلقة بالخطة الانتقالية، بما في ذلك دور بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، حدد الاستعراض المشترك أن تنفيذ الخطة الانتقالية ينبغي أن يسترشد بصورة مستمرة بالحالة المتغيرة على أرض الواقع، وذلك بمشاركة أصحاب المصلحة الرئيسيين وموافقتهم. وعلى وجه التحديد، ينبغي إجراء التنفيذ بطريقة مرنة، وتعديله وفقا لمواقع وحالات محددة، مع إيلاء الاعتبار الواجب للتقدم المحرز في أنشطة تحقيق الاستقرار والحالة السياسية في سياق معين. وفي ما يتعلق بالأولويات في المستقبل، ينبغي البت بشأنها بالتشاور مع بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال قبل اعتمادها؛ وتتطلب كل مهمة من المهام المدرجة في الخطط

التفصيلية إجراء تقديرات واقعية للتكاليف وإطارا لتوفير الموارد. وسوف يقدِّم إلى منتدى الشراكة الصومالية، المقرر عقده في بروكسل في ١٦ و ١٧ تموز/يوليه ٢٠١٨، معلومات مستكملة بشأن تنفيذ الخطة في المجالات ذات الأولوية، خلال المرحلة الأولى، بما في ذلك تقديرات التكاليف.

توصيات بشأن إعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال

توخى مجلس الأمن في قراره ٢٣٧٢ (٢٠١٧) تحويل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال صوب الاضطلاع بدور داعم، على أن تتولى قوات الأمن الصومالية بصورة تدريجية المسؤولية عن الأمن. وما زال الأمر كذلك، إلى جانب المهام ذات الأولوية التي تشكل بالفعل جزءا من ولاية البعثة. ومع تطور الخطة الانتقالية، وبالنظر إلى تحوّل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال الذي اقترحه مبعوثا الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة الخاصان، فإن هذا التحول سيتطلب أن تعيد البعثة تشكيل نفسها لتوائم أهدافها الاستراتيجية ووجودها ومهامها المقررة، وفقا لتنفيذ الخطة الانتقالية، بدءا بالمواقع الثلاثة ذات أولوية في المرحلة التجريبية. وقد بحث الاستعراض المشترك ما سوف تستتبعه إعادة التشكيل المقترحة للبعثة في ما يتعلق بالشرطة، والجيش، والدعم، والوظائف المدنية. وينبغي أن يُسترشد باستنتاجات الاستعراض المشترك وبالتوصيات في ما يتعلق بكل مجال من تلك المجالات، في بناء مفهوم منقح لعمليات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال.

ومن شأن إعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال أن تعزز قدرات مقر قيادة قوة البعثة، وأن تحسن التماسك والتنسيق في ما بين البلدان المساهمة بقوات في البعثة، وكذلك في ما بين البعثة والصوماليين والشركاء الثنائيين. وينبغي أن تهدف عملية إعادة التشكيل إلى ضمان أن تعمل البلدان المساهمة بقوات معا بطريقة منسقة من أجل تحقيق هدف تنفيذي موحد. وفي هذا الصدد، يمكن النظر، ضمن إطار مفهوم عمليات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، في إمكانية أن تعمل بلدان مساهمة بقوات متعددة في قطاع بعينه بدلا من أن تعمل آحاد هذه البلدان بصورة مستقلة إلى حد بعيد في قطاعات كل منها. وينبغي لعملية إعادة التشكيل أن تحوّل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال إلى بعثة أكثر حيوية ودينامية وتكاملاً يجري تنسيقها على نحو أفضل مع جميع الشركاء والصوماليين. وللمرة الأولى يشمل تنفيذ الخطة الانتقالية في موقعين من المواقع الثلاثة ذات الأولوية، في المرحلة الأولى، وهما ليغو وطريق الإمداد الرئيسي بين مقديشو وبيدوا، قطاعين من قطاعات البعثة (القطاعان ١ و ٣)، وكيانين سياسيين (الحكومة الاتحادية وولاية الجنوب الغربي). ويشكل هذا فرصة أمام البلدان المساهمة بقوات في بعثة الاتحاد الإفريقي في الصومال من جهة والسلطات الصومالية من جهة أخرى، لإثبات قدرتها على التعاون والتنسيق في التخطيط والتنفيذ.

وفي ما يتعلق بإعادة التشكيل، أوصي أولاً، بإنشاء منصة تنسيق، من قبيل خلية للعمليات المشتركة أو ''خلية اندماج'' في مقر قيادة قوة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. وستكلَّف هذه المنصة، التي يشارك فيها ضباط اتصال عسكريون معينون من كل قطاع، يدعمهم موظفو مقر قيادة القوة، وخبراء خارجيون، بتزويد قائد قوة البعثة بمعلومات تشغيلية يومية من جميع القطاعات، وبالمعلومات الاستخبارية التي يجمعها الشركاء الدوليون، مع تحليل للصورة في مجموعها. ومن شأن هذه المنصة أن تكمل آليات الرقابة الاستراتيجية للاتحاد الأفريقي، وأن تعزز التخطيط والتنسيق في ما بين البلدان المساهمة بقوات في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، تحت سلطة قائد القوة. وتشمل خيارات التمويل، بالنسبة إلى الخبراء الدوليين، دعم الدول الأعضاء التي تتحمل التكاليف لقاء عمليات النشر التي تقوم بها أو تبرعاتها من خلال الصندوق الاستئماني التابع للبعثة الذي يديره مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال.

ثانيا، اقتُرح أن يوسَّع نطاق دور بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في مجال التوجيه والمساعدة العسكريين ليصبح دوراً أقوى في التوجيه القتالي. فينبغي تجميع وحدات جيش الصومال الوطني وقوات الأمن الصومالية المدربة التي يجرى تحديدها لتشارك في عمليات مشتركة محددة، وتوجيهها للاستعداد القتالي قبل بدء العمليات، بوسائل منها إجراء تدريبات مشتركة داخل المناطق الآمنة للبعثة. ومن شأن هذا أن يؤدي إلى تيسير التنسيق والتعاون، وتفادي التضارب بين الجيش الصومالي الوطني وقوات الأمن الصومالية وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وخاصة في المناطق التي تُنقل فيها المسؤولية إلى السلطات الصومالية.

ثالثا، في ضوء النتائج الإيجابية للمشروع التجريبي المضطلع به في كيسمايو وبيدوا لتدريب الشرطة الصومالية، أوصي بأن يولي مجلس الأمن بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال دوراً تدريبياً في قطاع الشرطة. وينبغي أن توسِّع البعثة أنشطتها التدريبية، على النحو المتوخى في إطار برنامج الشرطة المشترك بين الأمم المتحدة وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال الذي أُطلق في حزيران/يونيه ٢٠١٨، وتمشيا مع نموذج الشرطة الجديد، وخطط الشرطة للولايات الأعضاء في الاتحاد التي سبق أن وافق عليها مجلس الأمن الوطني. ولدعم تنفيذ المرحلة الأولى من الخطة الانتقالية، ينبغي أن يوسَّع نطاق أنشطة التدريب والتوجيه الموجهة لصالح عنصر شرطة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، بهدف توسيع وجود الشرطة الصومالية في مواقع على طريق مقديشو – بيدوا. وينبغي أن يأخذ برنامج الشرطة المشترك في الاعتبار المشاريع المطلوبة لتنفيذ الخطة الانتقالية، مع مواصلة تنفيذ نموذج الشرطة الجديد في البلد باعتباره محط تركيزه الأساسي. وينبغي أن يشارك عنصر شرطة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال مشاركة كاملة في آليات التنسيق القائمة. وينبغي لمفوضية الاتحاد الأفريقي التعجيل بإنشاء ونشر وحدتي الشرطة المشكلة المطلوبتين للوصول إلى العدد الإجمالي المأذون به لأفراد الشرطة. وتقف الأمم المتحدة، بفضل شعبة الشرطة التابعة لها، على أهبة الاستعداد لتقديم الدعم اللازم، بطرق منها تيسير تدريب الوحدات المحددة.

رابعا، تتطلب إعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال أن يجري الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، بصورة مشتركة، وبدعم من الشركاء الدوليين، تقييما شاملا لقدرات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال ومدى تأهبها، وذلك في أقرب فرصة ممكنة. وسيقدم تقييم التأهب التشغيلي لبعثة الاتحاد الإفريقي في الصومال، إلى جانب تقييمات التأهب التشغيلي للكيانات الأمنية الصومالية التي أُجريت أو يجري تنفيذها، صورة كاملة لقدرات جميع الجهات الأمنية الفاعلة في الصومال. وسيوفر هذا التقييم الأساس لبيان متطلبات الوحدات في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، ليُسترشد به في عملية إعادة التشكيل، ولتحديد أفضل الطرق لدعم عملية الانتقال، وسيسهم في زيادة الشفافية والثقة لدى الجهات المانحة. وينبغي أن يستفاد من نتائج تقييم التأهب التشغيلي في بناء مفهوم منقح للعمليات، وفي الاستعراض التقني المقترح أدناه، وهو ما يمكن على أساسه النظر في توفير عناصر التمكين الرئيسية، كأصول الطيران المناسبة، ومتابعتها بفعالية، بما في ذلك تشكيل النواة الأساسية لقوة محتملة للرد السريع تحت قيادة قائد القوة.

وفي موازاة دعم تنفيذ الخطة الانتقالية في المواقع التجريبية، ينبغي أن تواصل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال مهامها وأنشطتها ذات الأولوية في تنفيذ الولاية المنوطة بها في جميع القطاعات. ويشمل ذلك وضع مزيد من التفاصيل بشأن الظروف التي ينبغي أن تنشأ في نهاية المرحلة الأولى، وتحديد الطرائق المناسبة لتحقيق تلك الظروف. وفي هذا الصدد، وعلى نحو ما أوصي به عملاً بالاستعراض المشترك، يُتوقع إغلاق القطاع ٦ التابع لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والذي يغطي منطقة غير محددة حول

كيسمايو في جوبالاند، وإدماجه في القطاع ٢. وتعد قوات ولاية جوبالاند الموجودة في بلدة كيسمايو من بين أقدر القوات في الصومال، وأما أنشطة الفرقة التابعة للبعثة في القطاع ٦، والتي تتألف من قرابة ٦٠٠ ١ جندي، فهي أنشطة محدودة. فوقف تشغيل القطاع ٦ يمكن أن يتيح مرونة في العمليات المقبلة المتعلقة بإعادة تشكيل القوات وتخفيضها، وإعادة توزيع الدعم اللوجستي.

وينبغي أن تبدأ عملية إعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال بتقييم التأهب التشغيلي للبعثة، تليه خطة لعملية إعادة التشكيل التي أنشئت تحت مسؤولية قائد القوة وقادة القطاعات، على أن يوافق عليها الصوماليون ويقرها مجلس السلام والأمن. ويُتوقع الانتهاء من تخطيط عملية إعادة التشكيل وإقرارها بحلول كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، وقت إجراء الاستعراض التقني، مع احتمال استمرار التنفيذ حتى منتصف عام ٢٠١٩. ويُتوقع أن يستغرق إنجاز عملية إعادة التشكيل بكاملها التي ستجرى لدعم الخطة الانتقالية، حوالي اثني عشر شهرًا.

الآثار المترتبة على الدعم المقدم بالنسبة لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال وقوات الأمن الصومالية

وجد الاستعراض المشترك ثغرات مستمرة في اللوجستيات والمعدات والتمويل لدى الجهات الأمنية الرئيسية الفاعلة في الصومال، أي العنصر العسكري وعنصر الشرطة التابعين لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، والجيش الوطني الصومالي، ودوائر الشرطة الصومالية، وخلص إلى أن تنفيذ المرحلة الأولى من الخطة الانتقالية، مع القيام، في الوقت ذاته، بتنفيذ العمليات العسكرية والمهام المقررة في جميع القطاعات الأخرى، قد يتطلب موارد إضافية لتلبية متطلبات الدعم. وأكد الاستعراض المشترك الحاجة إلى عناصر تمكين القوة ومضاعفات القوة لدعم الجهود الرامية إلى إجراء عمليات متزامنة، سواء في سياق الخطة الانتقالية أو في العمليات القطاعية الأوسع نطاقاً. وسيوفر تقييم التأهب التشغيلي الشامل لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، على النحو المقترح أعلاه، فهماً دقيقاً لقدرات واحتياجات البعثة، بما في ذلك عناصر تمكين القوة ومضاعفات القوة، وسيوفر الأساس لمواصلة تحديد متطلبات دعم البعثة.

وهناك فريق عامل أنشأته الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي لتطوير مفهوم للعمليات في مجالات الطيران والاستخبارات، والمراقبة والاستطلاع، في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، استنادا إلى مفاهيم العمليات الاستراتيجية الأوسع نطاقا، سيسهم أيضاً في توضيح احتياجات الطيران/الاستخبارات والمراقبة والاستطلاع لدعم المهام المتزامنة.

وبمجرد الانتهاء من ذلك، سيتعين على الاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة التعجيل بتوليد القدرات المحددة. وسيتطلب نشر هذه الأصول إجراء تقييم دقيق للمخاطر، وما يتصل بذلك من تدابير التخفيف، على النحو المبين في سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان في ما يتعلق بالدعم الذي تقدمه الأمم المتحدة إلى قوات أمنية غير تابعة لها.

إن القدرة الكاملة لقوات الأمن الصومالية على نشر المسؤوليات الأمنية والاضطلاع بها في المرحلة الأولى من الخطة الانتقالية ليست معروفة بعد، لأن السلطات الصومالية في سبيلها إلى تحديد قوات من الجيش الوطني الصومالي وقوات إقليمية تكون قادرة على تحقيق هذا الغرض. وستصبح متطلبات تقديم الدعم لقوات الأمن الصومالية، بما في ذلك القوات الإقليمية، أكثر وضوحاً لدى بدء المرحلة الانتقالية.

وهناك حاجة إلى نظام لتقديم الدعم اللوجستي للقوات الصومالية خلال المرحلة الأولى، من أجل تيسير التسليم على نحو قابل للاستمرار، في ضوء السحب الوشيك للدعم في المواقع التي لم تعد فيها بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال موجودة، وهو ما يمكن أن يشكل رادعاً أمام القوات الصومالية في ما يتعلق بتحمل المسؤولية الكاملة. وقد سلط الاستعراض المشترك الضوء على الحاجة إلى تحديد متطلبات الدعم لقوات الأمن الصومالية، بما في ذلك قوات الشرطة والقوات الإقليمية، ووضع خيارات قابلة للتطبيق لكيفية معالجة هذه المسائل. وينبغي أن يشمل هذا الدعم قوات البونتلاند المؤلفة من ٤٠٠ ٢ فرد، والتي أدمجت في الجيش الوطني الصومالي، شريطة أن تكون مخصصة لاستخدامها في العمليات الموجهة ضد حركة الشباب، والجماعات المرتبطة بتنظيم الدولة الإسلامية، والقرصنة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قوات الأمن الصومالية بحاجة إلى أن تكون لديها قدرة معززة للتعامل مع الأجهزة المتفجرة اليدوية الصنع، التي تشكل تهديدا رئيسيا لأمنها.

وينبغي في نهاية الأمر تكييف الدعم الذي يقدمه مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال ليتماشى والطلبات الناشئة خلال عملية إعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والعملية الانتقالية. وبعد إجراء تقييم لمتطلبات تقديم الدعم لقوات الأمن الصومالية، وتحليل لتحديد من هو الأقدر على تقديم هذا الدعم، استنادا إلى ميزة نسبية، يمكن تعديل ولاية مكتب الأمم المتحدة للدعم في الصومال، في ما يتعلق بتقديم الدعم إلى البعثة والجيش الوطني الصومالي، لتعكس الاحتياجات التشغيلية في هذه المرحلة الأولى من الخطة الانتقالية.

المساءلة والامتثال

أجرى الاستعراض المشترك تقييما للتقدم المحرز في تنفيذ التوصيات الواردة في المصفوفة المرفقة برسالتي الموجهة إلى مجلس الأمن بشأن نتائج وتوصيات الاستعراض المشترك لعام ٢٠١٧، والتي كان الهدف منها هو تعزيز الآليات والتدابير الرامية إلى منع انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، والتصدي لها على نحو أفضل من جانب بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال.

وقد أُحرز تقدم في تنفيذ بعض التوصيات التي تشمل: ترجمة قواعد الاشتباك لدى البعثة ونشرها وفقاً للقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي؛ وتقديم التدريب داخل البعثة للقوات، بما في ذلك تقديم تدريب محدد للموظفين في مجال المساءلة، بقيادة الاتحاد الأفريقي؛ ووضع دليل لما قبل النشر، للاتحاد الأفريقي والأمم المتحدة، لتسهيل تقديم التدريب لما قبل النشر من جانب البلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة بعد نقل هذه المسؤولية إليها؛ ووضع مبادئ توجيهية للسياسات على نطاق الاتحاد الأفريقي بشأن السلوك والانضباط؛ وتخصيص ٠٠٠ ٢٠٠ دولار من جانب الاتحاد الأفريقي من أجل تيسير المدفوعات المقدمة على سبيل الهبة أو التعويض عن الأضرار المدنية التي يُدّعى أنها ناتجة عن بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال في عام ٢٠١٨.

ومع ذلك، لا تزال هناك ثغرات في معالجة قضايا الانتهاكات التي يُدّعى أن بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال قد ارتكبتها، بما في ذلك ما يتعلق بالتعقيبات وتبادل المعلومات بشأن نتائج التحقيقات في تلك الادعاءات. وتشمل الثغرات الأخرى التأخر في الردود على الادعاءات، والذي يحدث في بعض الأحيان بسبب تأخر التعقيبات الواردة من القطاعات؛ ووجود اختلافات في المنهجيات التي يتبعها فريق حقوق الإنسان التابع لبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال، ووحدة حقوق الإنسان في بعثة

الاتحاد الأفريقي في الصومال، وهو ما يؤدي إلى تضارب في الأرقام؛ والتمويل غير المستدام أو غير الكافي للتشغيل الكامل للمبالغ المدفوعة على سبيل الهبة لضحايا الأضرار التي سببتها قوات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال؛ وعدم قدرة بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال على متابعة القضايا في الميدان نتيجة لقلة عدد موظفي حقوق الإنسان لرصد مسائل حقوق الإنسان والإبلاغ عنها في القطاعات الستة التابعة لبعثة الاتحاد الأفريقي. ومن الضروري إجراء مزيد من المشاورات بين بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والأمم المتحدة بشأن كيفية التصدي لهذه التحديات من أجل تحسين النتائج.

وأوصى الاستعراض المشترك بإنشاء عملية للموافقة أيضاً على طرائق لتعزيز التنسيق والدعم المقدم في مجال التحقيقات، بما في ذلك إجراء تقييم لكيفية تنفيذ التوصيات المتفق عليها بشأن هذه المسألة الصادرة عن الاستعراض المشترك السابق. ولذلك، ينبغي مواصلة استخدام مصفوفة التوصيات المتعلقة بالتدابير كأداة لرصد الامتثال للتدابير وتنفيذها والإبلاغ عن ذلك.

وفي سياق العملية الانتقالية، التي تشمل تنفيذ عمليات مشتركة متوقعة تتضمن أو تنطوي على استخدام قوى إقليمية، من المرجح أن تزداد مخاطر ارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي. فيلزم تعزيز تدابير الامتثال لدى بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، إلى جانب التدابير المتعلقة بقوات الأمن الصومالية، لا سيما تلك المرتبطة بتحديد الهوية (بما في ذلك الأرقام، والمواقع، والحد الأدنى من التحري)، والقيادة، والسيطرة، والرقابة الداخلية، والتدابير الرامية إلى تجنب استخدام الأطفال، والتدابير الرامية إلى منع الاستغلال والانتهاك الجنسيين، والرد في الوقت المناسب على الادعاءات، بطرق منها إجراء التحقيقات.

وهناك حاجة إلى تعزيز التنسيق، بطرق منها الفريق العامل المشترك بين الأمم المتحدة وبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال المعني بسياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان، والالتزام المشترك مع قوات الأمن الصومالية لضمان المساءلة واحترام القانون الدولي لحقوق الإنسان، والقانون الإنساني الدولي، وقانون اللاجئين. ويظل تطبيق سياسة بذل العناية الواجبة لمراعاة حقوق الإنسان ذا أهمية محورية. ذلك أن منع الانتهاكات التي ترتكبها البعثة في سياق عملياتها، والتصدي لها بفعالية، سيسهمان في تعزيز احتمالات تحقيق أهدافها الأمنية.

الآثار المترتبة بالنسبة لولاية بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال

على الرغم من أن الأهداف الاستراتيجية والمهام ذات الأولوية بالنسبة للبعثة جديرة بأن تظل، إلى حد بعيد، كما هي محددة في القرار في القرار ٢٣٧٢ (٢٠١٧)، ينبغي الآن مواءمتها مع الخطة الانتقالية. وينبغي أن تواصل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال مهامها الأساسية، مع إجراء تعديلات على النحو المبين في هذه الرسالة، بما في ذلك ما يلي: (أ) حماية المراكز السكانية الرئيسية، بما في ذلك وجود الجهات الدولية الفاعلة، وتأمين وتمكين العمليات السياسية وعمليات المصالحة، والحفاظ على القانون والنظام، والسلامة العامة والإنعاش المبكر، بالتنسيق الوثيق مع قوات الأمن الصومالية، في ما يجري نقل المسؤولية إلى قوات الأمن والمؤسسات الصومالية وفقاً للخطة الانتقالية؛ و (ب) الإسهام بفعالية في تأمين طرق الإمداد الرئيسية، بدءاً بطريق مقديشو – بيدوا؛ و (ج) القيام بعمليات مشتركة هادفة مع قوات الأمن الصومالية لمواصلة تدمير حركة الشباب وغيرها من جماعات المعارضة المسلحة، مع زيادة المشاركة الصومالية تدريجياً، ومع اتخاذ تدابير تخفيف مناسبة، بما في ذلك ما يتعلق بتقليص خطر الأجهزة

المتفجرة اليدوية الصنع إلى أدنى حد؛ و (د) تقديم التوجيه لوحدات الجيش الوطني الصومالي التي تشارك في عمليات مشتركة في مجال الاستعداد القتالي، بطرق منها إجراء مناورات مشتركة قبل تنفيذ العمليات؛ و (هـ) المساهمة في تدريب الشرطة الصومالية ونشرها، بالتعاون الوثيق مع بعثة الأمم المتحدة في الصومال، وتمشيا مع هيكل الأمن الوطني، ونموذج الشرطة الجديد، وخطط شرطة الولايات.

وستكون الأشهر المقبلة حاسمة في تقييم التقدم المحرز في تنفيذ المرحلة الأولى من الخطة الانتقالية وأولوياتها التجريبية الثلاث، فضلا عن التقدم المحرز في إعادة تشكيل البعثة. وبهدف التمكن من إعادة تشكيل بعثة الأمم المتحدة في الصومال بفعالية لدعم الخطة الانتقالية في هذه المرحلة المبكرة، فإنني أؤيد توصية الاستعراض المشترك بأن يمدد مجلس الأمن ولاية البعثة لمدة سنة واحدة.

وأوصى الاستعراض المشترك بإجراء استعراض تقني في كانون الثاني/يناير ٢٠١٩، لتقييم حالة وفعالية إعادة تشكيل البعثة دعماً للعملية الانتقالية، وللتوصية، استنادا إلى ذلك، بشأن كيفية إجراء التخفيض التالي في الأفراد العسكريين في البعثة بمقدار ١ ٠٠٠ فرد، والذي صدر تكليف من مجلس الأمن بأن ينفذ بحلول ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

وقد أوصي بأن يرجأ هذا التخفيض إلى شباط/فبراير ٢٠١٩ لتمكين البعثة على نحو أفضل من إكمال التخطيط والشروع في تنفيذ عملية إعادة تشكيلها لدعم عملية تسليم المسؤولية عن مجالات الأولوية الثلاثة في المرحلة الأولى من الخطة الانتقالية. ومن شأن ذلك أن يتيح إجراء تخطيط سليم استنادا إلى تقييم التأهب التشغيلي للبعثة، وتطوير مفهوم العمليات، وتنفيذ المرحلة التجريبية من الخطة الانتقالية. ومن شأنه أيضا أن يتجنب التخفيضات التي لا تتماشى وعملية إعادة تشكيل البعثة، والدعم المقدم للعملية الانتقالية، بما في ذلك التخفيضات المفاجئة في القطاعات الفاعلة.

فإذا وافق مجلس الأمن، فسوف يجري الاستعراض التقني المقترح تقييماً للتقدم المحرز، وفعالية عملية إعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وتحديد موقعها دعما لعملية الانتقال، استنادا إلى المعايير الواردة في هذه الرسالة، مع التركيز، بوجه خاص على التدابير الرامية إلى تحسين التنسيق والتعاون في ما بين البعثة والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، والصوماليين والشركاء الدوليين. وسوف يستعرض أيضاً التقدم المحرز في العمليات المضطلع بها بموجب المرحلة الأولى من الخطة الانتقالية، ويقيّم وتيرة تنفيذ الخطة، بطرق منها توفير فهم مستكمل لحالة قوات الأمن الصومالية ومدى تأهبها، ودمجها وفقاً للهيكل الأمني الوطني. وفي ضوء النتائج التي يتوصل إليها الاستعراض، فإنه سيسعى إلى تقديم ملاحظات بشأن التخفيضات المقبلة في الأفراد النظاميين في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. وسوف تُجري الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي هذا الاستعراض التقني، بالتعاون الوثيق مع الفريق المعني بتنفيذ الخطة الانتقالية، وسيجري إطلاع الفريق وجميع الشركاء المعنيين بصفة غير رسمية على التقرير. ويمكن أيضا مناقشة التقرير في حوار تفاعلي غير رسمي يعقد مع المجلس في شباط/فبراير.

الملاحظات

أود أن أشكر مفوضية الاتحاد الأفريقي لما أبدته من تعاون قوي مع الأمم المتحدة في إجراء الاستعراض الرابع المشترك لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. ومشاركة السلطات الصومالية في الاستعراض للمرة الثانية جديرة بنفس القدر من الثناء، وهي مؤشر إيجابي على أن الصومال، رغم التحديات المستمرة، يسير على الطريق نحو الاضطلاع بالمسؤولية الكاملة عن أمنه. وأود أيضا أن أشكر

أعضـاء مجلس الأمن والاتحاد الأوروبي لمشـاركتهم وعملهم مع بعثة الاسـتعراض المشـتركة. وأثني على بعثة الاتحاد الأفريقي في الصـومال، وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصـومال، ومكتب الأمم المتحدة للدعم في الصـومال، ومكتب الأمم المتحدة لدى الاتحاد الأفريقي، لتيسـيرها عملية الاسـتعراض المشـترك، ولما بذلته من جهود حثيثة من أجل تعزيز التعاون في ما بين شـــركاء الأمن في الصـــومال. وأعرب عن تأييدي لتوصيات الاستعراض المشترك على نحو ما وردت أعلاه، وأحث المجلس على النظر فيها بإيجابية.

وأود أن أسـلط الضـوء على وجود الممثل الخاص لرئيس مفوضـية الاتحاد الأفريقي إلى الصـومال، وممثلي البلدان المسـاهمة بقوات وبأفراد شـرطة في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصـومال، ومشـاركة نائب قائد قوة البعثة، ومفوض شـرطتها بالإنابة، وجميع قادة القطاعات، في بعثة الاسـتعراض المشـتركة. فقد كان من شـأن مشـاركتهم أن عززت الطابع الشـمولي للعملية ومصـداقية نتائجها. وأشـجع بعثة الاتحاد الأفريقي في الصـومال والبلدان المسـاهمة بقوات وبأفراد شـرطة فيها على مواصـلة الاضـطلاع بالمهام ذات الأولوية من أجل تحقيق الأهداف الاستراتيجية للبعثة، على النحو الذي حدده مجلس الأمن، وتنفيذ التحول الضروري للبعثة استناداً إلى نتائج الاستعراض المشترك، لإثبات الالتزام الكامل للعملية الانتقالية في الصومال.

إن الصـــومال يواجه مجموعة معقدة من الأخطار الجديدة والقديمة التي تهدد اســـتقراره وتقدمه. فالأزمات الإنسـانية المتكررة، كالفيضـانات المستمرة، تنضـاف إلى معاناة الشـعب الصـومالي الذي لا يزال يُظهر قدرة مثالية على الصـــمود في وجه التحديات الهائلة. وإلى جانب التهديد الذي تشـــكله حركة الشباب، والجهات المنتسبة إليها، والجماعات المسلحة غير الحكومية الأخرى، فإن الخلافات المستمرة بين الحكومة الاتحادية والولايات الأعضـــاء في الاتحاد، التي تتفاقم بفعل التأثير والتدخل الخارجيين، تشـــكل عقبة رئيسـيـة أمام تشـكيل دولة اتحادية فاعلة. وإنني أحث قادة الصـومال على تنحية خلافاتهم جانبا، وإبرام الاتفاقات اللازمة، في إطار رؤية مشـــتركة، من أجل بناء دولة اتحادية فاعلة لجميع الصـــوماليين. فلا يجب أن يدفع شعب الصومال، الذي هو أسـاساً من بين أفقر سـكان العالم وأكثرهم ضعفا، الثمن الناجم عن الفشل في تعزيز الوحدة السياسية.

وفي الوقت نفسـه، ينبغي أن يضـاعف المجتمع الدولي جهوده من أجل حماية الصـومال من تأثير المنافسات الخارجية التي تهدد بعكس مسار المكاسب التي تحققت حتى الآن. وأحث مجلس الأمن والاتحاد الأفريقي، بما في ذلك مجلس السلام والأمن التابع له، والدول الأعضاء، على دراسة السبل الكفيلة بحماية الصومال من التعرض لمزيد من الانقسام، وبذل الجهود اللازمة لذلك.

وأعرب عن ترحيبي بوضـــع الخطة الانتقالية، بوصـــفها دليلاً هاماً على التزام الحكومة الاتحادية للصـومال والولايات الأعضـاء في الاتحاد بأن تتولى أمور أمنها وأن تتحمل المسؤولية بصـدد ذلك. وفي ما يواصـل قادة الصـومال مسـيرتهم نحو التوصـل إلى حل للمسـائل الرئيسـية المتعلقة بالنظام الاتحادي، ليتم تكريس ذلك في دستور دائم، يجب ألّا يُسمح للخلافات السياسية بأن تحول دون تنفيذ الخطة الانتقالية، وإنشاء قطاع أمني فعال وخاضع للمساءلة ويكون قادراً على تسلّم المسؤولية تدريجياً من البعثة. ويجب أن تواصـــل الوزارات والمؤســـســـات الأمنية الاتحادية ودون الاتحادية العمل معا عن كثب من أجل تحقيق هيكل الأمن الوطني للصـومال، بطرق منها تسـريع إدماج القوات الإقليمية في مؤسـسـات الأمن الوطنية والحكومية، وفقا لمعايير حقوق الإنســـان. وينبغي بذل كل الجهود لكفالة تولي الصـــومال زمام أموره في ما يتعلق بالخطة الانتقالية، ووحدة الهدف على الصعيد الاتحادي وعلى صعيد الدولة، وكذلك توسيع نطاق المشاركة في المجتمع الصومالي، من أجل تنفيذ الخطة بنجاح.

وبالمثل، لن يتسنى تنفيذ الخطة الانتقالية من دون مشاركة كاملة وتنسيق ودعم كاملين من جانب بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة فيها، فضلا عن شركاء الأمن الرئيسيين. وأرحب بالالتزام بالخطة الانتقالية الذي أعربت عنه بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والبلدان المساهمة بقوات وبأفراد شرطة، والشركاء، أثناء الاستعراض المشترك، وأشجعهم على مواصلة روح المشاركة هذه في التخطيط التفصيلي للخطة وتفعيلها، باستخدام الآليات القائمة ضمن نهج شامل للأمن. وسيكون تنفيذ المرحلة الأولى وأولوياتها التجريبية بمثابة اختبار للعلاقة القائمة بين بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال والمؤسسات الأمنية الصومالية، وينبغي دعمه بالكامل. وينبغي استخدام الدروس المستفادة من المرحلة المبكرة لتكييف الجهود في المرحلة الانتقالية، لتتعزز، من ثمّ، مصداقية هذه الجهود وآفاقها المستقبلية.

وبالنظر إلى الفجوات القائمة في حالة التأهب الحالية لمعظم وحدات الجيش الوطني الصومالي الموجودة خارج مقديشو، فإن هذه الوحدات لا تستطيع تولّي المسؤوليات المنقولة إليها من قوات بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. وهي تفتقر إلى القدرة العسكرية الجماعية للقيام بعمليات هجومية فعالة بمفردها، لعدم قدرتها على تأمين اكتفائها الذاتي بصورة مستقلة، وهي تتطلب استثمارات كبيرة إذا أريد لها أن تصبح قوة مشروعة في الصومال. وإنني أشيد بالجهود التي تبذلها الحكومة الاتحادية لرسم صورة واضحة وشفافة عن وضع الجيش الوطني الصومالي، وهو ما ساعد إلى حد بعيد في مواصلة التخطيط للمرحلة الانتقالية. ويشكل تصديق رئيس أركان قوات الدفاع على نتائج تقييم التأهب التشغيلي للجيش الوطني الصومالي خطوة مهمة قبل وضع الصيغة النهائية لنتائج وتوصيات الاستعراض المشترك.

وفي هذا الصدد، أشيد بإدماج قوات بونتلاند المؤلفة من ٢ ٤٠٠ فرد في الجيش الوطني الصومالي، وأحث السلطات الصومالية على الإسراع في تحديد القوات الإقليمية في الولايات الأخرى الأعضاء في الاتحاد، وإدماجها في قوات الأمن الصومالية، وفقا لهيكل الأمن الوطني، والاتفاقات التي أبرمها مجلس الأمن الوطني. وأشجع أيضا السلطات الصومالية على إكمال تقييم التأهب التشغيلي للقوات الإقليمية، وهو ما من شأنه أن يوفر فهماً أفضل لاستعدادها للقيام بعمليات مشتركة، وإجراء تقييمات مستمرة لقوات الأمن الصومالية، في ما يُعاد تنظيمها دعماً لعملية الانتقال.

وأحث الشركاء الدوليين للصومال، بصفتهم الموقعين على ميثاق الأمن المتفق عليه في لندن في أيار/مايو ٢٠١٧، تقديراً ودعماً للجهود التي يبذلها البلد ليتولى المسؤولية عن أمنه، على المضي قدماً وتقديم الدعم والموارد اللازمة لتنفيذ الخطة الانتقالية بنجاح. وفي الوقت نفسه، أحث الحكومة الاتحادية والولايات الأعضاء في الاتحاد على إدراك أن إحراز تقدم في اتخاذ القرارات السياسية اللازمة للإصلاحات الأساسية، والخطوات الملموسة نحو تنفيذ الخطة الانتقالية، سيكون ذا أهمية بالغة لتوافر الموارد.

وأكرر دعوتي من أجل الحصول على تمويل مستدام ويمكن التنبؤ به لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وأشير إلى تقرير المبعوثين الخاصين بشأن تمويل البعثة، الذي قدمتُه إلى مجلس الأمن في ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٨، والذي يقدم حججاً قوية لمواصلة تمويل البعثة على نحو يمكن التنبؤ به، في ما تكيّف البعثة نفسها لدعم عملية التحول في البلد. وقد وفر الاستعراض المشترك معايير لذلك التحول عبر عملية إعادة تشكيل البعثة المقترحة، والتي سيكون دعمها المالي أمراً بالغ الأهمية.

وبوجه عام، أشعر بالتفاؤل إزاء الخطوات التي تتخذ نحو تسليم الأمن على أساس تدريجي ومراعٍ للظروف إلى قوات ومؤسسات الأمن الصومالية. وأثني على بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال لإكمالها بنجاح أول عملية سحب لأفراد عسكريين بلغ عددهم ١ ٠٠٠ فرد في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، وأحث البعثة على إكمال عملية تجنيد أفراد الشرطة الإضافيين المتبقين المأذون بهم. وعلى مدى الأشهر القليلة المقبلة، ستجري البعثة وقوات الأمن الصومالية عمليات ومهام ضرورية لتنفيذ المرحلة الأولى من العملية الانتقالية في المواقع الثلاثة ذات الأولوية. وستكون هذه الفترة ذات أهمية محورية تختبر فيها مصداقية الخطة الانتقالية وفعالية الدعم الذي تقدمه البعثة للخطة. فينبغي إتاحة الوقت اللازم لإتمام عملية إعادة تشكيل بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، مع تمديد الجدول الزمني لإجراء مزيد من التخفيضات في أفرادها النظاميين. ولن تؤدي عملية إعادة التشكيل المقترحة إلى تمكين البعثة من الاضطلاع بمهامها على نحو أكثر فعالية من أجل دعم عملية الانتقال الصومالي فحسب، بل ستحسن أيضا احتمالات إجراء تخفيضات مستدامة في الأفراد النظاميين نتيجة لإنشاء بعثة أكثر كفاءة وتحولاً للاتحاد الأفريقي في الصومال، وتمشيا مع الانتقال على أساس الأوضاع القائمة.

وفي هذا السياق العام، تشكل الضمانات المتعلقة بالمسائل ذات الصلة بالمساءلة في استخدام الموارد أساساً لأي دعم معزّز تقدمه الأمم المتحدة، وتظل سياسة بذل العناية الواجبة في مراعاة حقوق الإنسان حجر الزاوية في هذا الدعم المقدم، سواء إلى البعثة، بإعادة تشكيلها، أو إلى قوات الأمن الصومالية.

وأحيط علما باعتزام مفوضية الاتحاد الأفريقي استعراض العنصر المدني لبعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال. وعملاً بالقرار ٢٣٧٢ (٢٠١٧)، أرى ضرورة أن يستمر التركيز على المهام التي تتيح تنفيذ الولاية الأساسية للبعثة، بما في ذلك المشاركة السياسية في ما يتعلق بجميع جوانب تنفيذ ولايتها. وينبغي أن يشكل تكامل الولايات والتعاون الوثيق على جميع المستويات دافعاً لعمل موظفي بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال المدنيين وبعثة الأمم المتحدة لتقديم المساعدة إلى الصومال.

وإنني أثني على أولئك الرجال والنساء الشجعان في بعثة الاتحاد الأفريقي في الصومال، وعلى قوات الأمن الصومالية، الذين تبعث شجاعتهم وتضحياتهم الأمل لدى ملايين الصوماليين إذ يسعون إلى تحقيق سلام دائم ومستقبل خال من النزاعات المسلحة، وأعرب لهم مجدداً عن عميق امتناني لكل ذلك.

وأعرب أيضاً عن تقديري للعمل الذي اضطلع به القادة المشاركون في الاستعراض المشترك. وأنا على دراية بالتحديات التي واجهوها، وبالطريقة التي تدعو إلى الاعتزاز والتي اتبعوها للتصدي لها.

وسأكون ممتنا لو تفضلتم بعرض هذه الرسالة ومرفقها على أعضاء مجلس الأمن.

(*توقيع*) أنطونيو **غوتيريس**